Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/220

10. 03. 81

Sachgebiet 2

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Waffenschmidt, Dr. Dregger, Braun, Dr. Schneider, Schwarz, Sick, Deres, Maaß, Dr.-Ing. Kansy, Nelle, Frau Geiger, Linsmeier, Magin, Müller (Wesseling), Brunner, Seehofer, Dr. Warnke, Dr. Möller, Sauer (Stuttgart), Dörflinger, Herkenrath, Burger, Dr. Köhler (Wolfsburg), Dr. Schroeder (Freiburg), Keller, Frau Benedix-Engler, Hauser (Krefeld), Weiß, Fellner, Regenspurger, Dr. von Geldern, Krey, Broll, Dr. Laufs, Volmer, Dr. Miltner, Dr. Götz, Biehle, Milz und der Fraktion der CDU/CSU
— Drucksache 9/157 —

Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung

Der Bundesminister des Innern – 0 II 2– 139 400/10 – hat mit Schreiben vom 3. März 1981 namens der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

1. Teilt die Bundesregierung die Empfehlungen der kommunalrechtlichen Abteilung des Deutschen Juristentages in folgenden Aussagen:

   „Bei der gesetzlichen Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden und Gemeindeverbände sind bereits bei der Vorlage des Gesetzentwurfes neben entstehenden Kosten der Aufgabenerledigung sowohl erhöhte Verwaltungs- (Organisations- und Personal-) Kosten als auch Folgekosten zu ermitteln und auszuweisen."

   „Die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ist zu stärken, insbesondere durch

   — weitgehende Umwandlung der Zweckzuweisungen in allgemeine Finanzzuweisungen,

   — volle Erstattung der Zweckkosten für die Wahrnehmung von Fremdverwaltungsaufgaben."

   „Nicht zweckgebundene staatliche Finanzzuweisungen an die kommunalen Körperschaften müssen einen deutlich sichtbaren Vorrang vor Zweckzuweisungen haben. Unverzichtbare Zweckbindungen sollen nicht enger als unbedingt notwendig gefaßt werden; außerdem sollen Bedingungen und Auflagen nur zulässig sein, soweit sie zur Zweckverwirklichung unerläßlich sind."?

2. Was gedenkt die Bundesregierung gegebenenfalls zu unternehmen, um in ihrem Zuständigkeitsbereich ihren Beitrag zu leisten, die ausgesprochenen Empfehlungen zu verwirklichen?

Die Bundesregierung hält es für zweckmäßig, auf beide Fragen im Zusammenhang — getrennt nach den genannten Empfehlungen der kommunalrechtlichen Abteilung des Deutschen Juristentages — einzugehen.

1. Ermittlung und Ausweisung der Durchführungs- und Folgekosten von Bundesgesetzen

Die Bundesregierung hat sich zur Frage der vorausschauenden Ermittlung und Ausweisung der Durchführungs- und Folgekosten von Bundesgesetzen wiederholt geäußert (Drucksachen 8/212, 8/906). Sie hat dabei darauf hingewiesen, daß § 40 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II), bereits die Verpflichtung enthält, bei jeder Gesetzesvorlage in der Begründung die Kosten der Ausführung detailliert anzugeben und die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gesondert aufzuführen.

Die Verwirklichung dieser Verpflichtung stößt jedoch in der Praxis auf Schwierigkeiten. Eine exakte Ermittlung der Ausführungskosten ist im allgemeinen wegen der unterschiedlichen Auswirkungen der Gesetze und der Vielzahl der von einer gesetzlichen Maßnahme Betroffenen nicht möglich. Die Bundesressorts sind deshalb auf Schätzungen angewiesen, die sie auch unter Einschaltung der nach der GGO II möglichst frühzeitig zu beteiligenden Länder und kommunalen Spitzenverbände und unter Beachtung eines vertretbaren Kostenaufwandes vornehmen. Schwierigkeiten bereitet nicht die eigentliche Schätzmethode, sondern vielmehr das Kernproblem, die Ausgaben schon in der Phase der Gesetzesvorbereitung so genau darzustellen, daß eine Zerlegung in operationale Teilaufgaben ermöglicht wird, die sich dann in Fallzahlen und mittlere Bearbeitungszeiten für die einzelnen Arbeitsvorgänge ausdrücken lassen.

Schätzungen werden darüber hinaus erschwert, daß nach Artikel 83 des Grundgesetzes grundsätzlich die Länder die Gesetze als eigene Angelegenheit ausführen und dabei Aufbau- und Ablauforganisation der Vollzugsbehörden regelmäßig selbst bestimmen. Neben der daraus folgenden Ungewißheit über die vielfach unterschiedliche Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation in den Vollzugsbehörden sind es schließlich vor allem die sogenannten offen formulierten Tatbestände und die eingeräumten Ermessensspielräume, die eine Quantifizierung der anfallenden Arbeitsvorgänge nach Fallzahlen und Bearbeitungszeiten kaum abschätzbar machen.

Auch ein 1980 erstelltes Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik zur Inanspruchnahme der Kommunen durch die Ausführung von Bundesgesetzen kommt hinsichtlich der Vorausschätzung der Durchführungskosten von Gesetzen und unter Hinweis auf die „multikausale" Verursachung des Handelns der öffentlichen Verwaltung zu der Feststellung, „daß die Kosten der Ausführung von inhaltlich neuen Gesetzen nur außerordentlich schwer vorauszuberechnen sind."

Trotz dieser Schwierigkeiten ist die Bundesregierung ständig um eine Verbesserung der Verfahren zur vorausschauenden Ermittlung der Durchführungskosten von Gesetzen bemüht. Diesem Zweck dient auch eine aus Vertretern des Bundesrechnungshofs, des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers des Innern gebildete Arbeitsgruppe, die prüft, welche kostenwirksamen Faktoren bei der Vorausberechnung zu berücksichtigen sind und inwieweit in Ansätzen vorhandene Kostenrechnungsverfahren für die Vorausberechnung nutzbar gemacht werden können. Der Bundesminister des Innern ist darüber hinaus mit den kommunalen Spitzenverbänden im ständigen Gespräch, um die Fragen weiter zu klären.

2. Stärkung der finanziellen Eigenverantwortlichkeit der Kommunen

Die Bundesregierung hat stets betont, daß dem verfassungsrechtlich garantierten Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung in unserem Staatssystem ein hoher Rang zukommt. Dieses Recht bedeutet auch, daß die Kommunen in der Lage sind, möglichst eigenverantwortlich darüber zu entscheiden, für welche Aufgaben sie die ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel verwenden. Die Bundesregierung hat sich daher in der Vergangenheit stets bemüht, die Finanzautonomie der Kommunen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu stärken; sie wird dies auch künftig tun. Sie weist jedoch erneut darauf hin, daß die Hauptverantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen und deren Ausgestaltung nach dem Grundgesetz bei den Ländern liegt. Die nachstehend genannten Empfehlungen des Deutschen Juristentages richten sich daher — wie schon in der Begründung zur Kleinen Anfrage ausgeführt wird — in erster Linie an die Länder.

Umwandlung der Zweckzuweisungen in allgemeine Finanzzuweisungen

Der Bund hat nach dem Grundgesetz weder eine Verwaltungs- noch eine Gesetzgebungskompetenz zur Strukturierung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden, insbesondere zur Umwandlung von Zweckzuweisungen in allgemeine Finanzzuweisungen. Die Strukturierung der Finanzzuweisungen an die kommunalen Körperschaften ist ausschließlich Aufgabe der Länder.

Auch die Möglichkeit des Bundes, den Ländern im Rahmen des Artikels 104a Abs. 4 GG Finanzhilfen u. a. für besonders bedeutsame Investitionen der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren, begründet keine entsprechende Befugnis des Bundes. Eine Umwandlung dieser zweckgebundenen Finanzhilfen in allgemeine Finanzzuweisungen an die Gemeinden (Gemeindeverbände) ist grundgesetzlich ausgeschlossen.

Die Bundesregierung hat im übrigen in ihrer Antwort auf die Fragen 20 und 21 der Großen Anfrage betr. Lage der Städte, Gemeinden und Kreise (Drucksache 8/906) ausgeführt, daß sie das Finanzierungsverfahren gemäß Artikel 104a Abs. 4 GG finanzpolitisch für unverzichtbar und insbesondere aus gesamtstaatlichen struktur-, verkehrs- und bildungspolitischen Gründen für geboten hält. Es wirkt auf die Gemeinden nicht wie eine den

Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung einschränkende „Dotationsauflage", denn die Gemeinden werden in ihrer Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Planung und der Auswahl der Projekte nicht eingeschränkt. Die Finanzhilfen sind in ihrer Wirkung vielmehr eher mit einer allgemeinen Verstärkung der Finanzkraft der Kommunen vergleichbar. Die Bundesregierung hält an dieser Auffassung fest.

Erstattung der Zweckkosten für die Wahrnehmung von Fremdverwaltungsaufgaben

Unter dem Begriff „Fremdverwaltungsaufgaben" sind die sogenannten Auftragsangelegenheiten zu verstehen, d.h. staatliche Angelegenheiten, die den Gemeinden zur auftragsweisen Wahrnehmung übertragen sind.

Das Grundgesetz weist die Ausführung von Bundesgesetzen im Auftrage des Bundes (Bundesauftragsverwaltung) den Ländern zu. Handeln die Länder im Auftrage des Bundes, so trägt der Bund gemäß Artikel 104a Abs. 2 GG grundsätzlich die sich hieraus ergebenden Ausgaben (Zweckausgaben). Gleiches gilt, wenn die Länder den Gemeinden die ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Auftragsverwaltungsaufgaben zur Wahrnehmung übertragen. Die Empfehlung des Deutschen Juristentages ist, was den Bund angeht, insoweit also bereits im Grundgesetz verwirklicht.

Vorrang von staatlichen nicht zweckgebundenen Finanzzuweisungen vor Zweckzuweisungen

Die Empfehlung des Deutschen Juristentages, daß nicht zweckgebundene staatliche Finanzzuweisungen an die kommunalen Körperschaften einen deutlich sichtbaren Vorrang vor Zweckzuweisungen haben müssen, kann sich nur an die Länder richten, da dem Bund — wie bereits ausgeführt — die Kompetenz zur Strukturierung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden fehlt. Der Bundesregierung ist bekannt, daß die Länder zunehmend bestrebt sind, bestehende Zweckzuweisungen auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen und zugunsten der allgemeinen Finanzzuweisungen abzubauen.

Weite Fassung unverzichtbarer Zweckbindungen, Beschränkung von Bedingungen und Auflagen

Die Bundesregierung stimmt der Empfehlung des Deutschen Juristentages grundsätzlich zu, daß unverzichtbare Zweckbindungen nicht enger als unbedingt notwendig gefaßt werden und Bedingungen und Auflagen nur zulässig sein sollen, soweit sie zur Zweckverwirklichung unerläßlich sind.

Von diesen Grundsätzen hat sich die Bundesregierung bei der Festlegung der Zweckbestimmung von Finanzhilfen gemäß Artikel 104a Abs. 4 GG stets leiten lassen; sie wird dies auch künftig tun.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838